

# **Recursos naturales y desarrollo en África subsahariana: el caso de Zambia después de la privatización de las minas**

**Rafael AGUIRRE-UNCETA**  
agisor@gmail.com  
Exjefe de Cooperación  
de la Delegación de la Unión  
Europea en Zambia

## **Natural resources and development in Sub-Saharan Africa: Zambia after the privatization of mines**

### **ResumenAbstract**

- 1. Introducción: África, desarrollo y recursos naturales**
- 2. Políticas públicas en Zambia: el sector minero y la financiación del desarrollo**
  - 2.1. Zambia: evolución socioeconómica y política**
  - 2.2. Asignación de los derechos de extracción a entes públicos o privados**
  - 2.3. Marco legal y fiscal sobre el sector minero**
  - 2.4. Gestión pública de los ingresos mineros**
- 3. Factores influyentes en la orientación y eficacia de las políticas seguidas en Zambia**
  - 3.1. Respuesta doméstica a riesgos económicos externos**
  - 3.2. Factores políticos e institucionales endógenos**
  - 3.3. Factores institucionales exógenos: implicación de la cooperación internacional, tradicional y emergente**
- 4. Conclusiones**
- 5. Bibliografía**

# Recursos naturales y desarrollo en África subsahariana: el caso de Zambia después de la privatización de las minas

Rafael AGUIRRE-UNCETA  
agisor@gmail.com  
Exjefe de Cooperación  
de la Delegación de la Unión  
Europea en Zambia

## Natural resources and development in Sub-Saharan Africa: Zambia after the privatization of mines

### Citar como:

Aguirre-Unceta, R. (2016). Recursos naturales y desarrollo en África subsahariana: el caso de Zambia después de la privatización de las minas. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(2):4-28

### Resumen

Se ha generado en los últimos veinticinco años una abundante bibliografía académica o sobre la llamada «maldición del recurso natural» (*natural resource curse*), que supone consecuencias negativas (económicas y políticas) de explotación de ese tipo de recurso, en particular en los países menos desarrollados. Se han elaborado también propuestas de política y gestión pública para contrarrestar esa «maldición» y hacer que el impacto del recurso sea favorable en países, como los africanos, que no tienen muchas otras oportunidades de impulsar la financiación pública y el desarrollo nacional. Pero esas propuestas políticas normativas no son de fácil implementación en contextos institucionales frágiles. A este respecto, el trabajo examina la evolución y las políticas públicas de un país africano pobre con recursos mineros (Zambia), en particular después de la privatización de las compañías mineras al final del pasado siglo.

**Palabras clave:** recurso natural, sector minero, países en desarrollo, políticas públicas, cooperación internacional.

### Cite as:

Aguirre-Unceta, R. (2016). Recursos naturales y desarrollo en África subsahariana: el caso de Zambia después de la privatización de las minas. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(2):4-28

### Abstract

An extensive academic literature has been produced for the last twenty-five years on the so-called «natural resource curse» that presumes negative economic and political consequences of the exploitation of such type of resource, in particular in less developed countries. Other authors have come up with policy proposals to counteract these adverse effects and get a beneficial impact from the resource in countries, as the African ones, that don't have many other options to reinforce the public financial capacity and promote development. Nevertheless, it is not easy to implement these normative policy proposals in the context of weak institutions. At this regard, the article examines the evolution and the policies followed in a poor African country with mining resources (Zambia), especially after the privatization of the extractive industry at the end of the past century.

**Keywords:** natural resource, mining, developing countries, public policy, international cooperation.

# 1 Introducción: África, desarrollo y recursos naturales

Bien entrado el siglo XXI, el África subsahariana continúa siendo la región del mundo más rezagada en desarrollo económico y social, con marcada distancia respecto a otras regiones. Un dato sintético como es el indicador del desarrollo humano (IDH) elaborado por el PNUD ilustra esa divergencia. Ese indicador progresó para el África subsahariana desde un nivel de 0,382 en 1980 a 0,518 en 2014, a un ritmo visiblemente menor que otras regiones en desarrollo que partían de situaciones relativamente parecidas (tabla 1). A pesar de algunos avances recientes, la región registra todavía tasas elevadas de pobreza y ha padecido, todavía recientemente, situaciones graves de inseguridad alimentaria en zonas como el Sahel o el este de África. La ayuda internacional para el desarrollo interviene en África desde hace cincuenta-sesenta años, sin que su impacto hasta ahora haya sido considerado significativo.

	IDH 1980	IDH 2014
África subsahariana	0,382	0,518
Asia del Sur	0,382	0,607
Asia del Este/Pacífico	0,457	0,710
Latinoamérica/Caribe	0,579	0,748
Mundo	0,559	0,711
Zambia	0,422	0,586

**Tabla 1**  
Evolución del IDH por regiones  
Fuente: informes IDH.PNUD.

El retraso africano ha sido explicado por una variedad de razones. Además de la visión económica clásica de la dificultad de alcanzar el nivel necesario de ahorro e inversión, válida en principio para todas las economías menos desarrolladas, el Africa's Poverty Trap ha sido más específicamente atribuido a factores históricos, naturales y geográficos, políticos e institucionales, cuyo efecto se considera a menudo conjugado (Bloom y Sachs 1998; Collier y Gunning 1999).

Por otra parte, dada la importancia creciente de los recursos extractivos (minerales o hidrocarburos) en África, también se ha pretendido explicar la evolución desfavorable de algunos países de ese continente como muestra concreta de las tesis de la «maldición del recurso natural» (*natural resource curse*), que predicen consecuencias negativas (económicas, institucionales o políticas) de la posesión y explotación de ese tipo de recurso. El alcance de esos efectos adversos, su itinerario y las vías para evitarlos son cuestiones que suscitan desde hace años un nutrido debate en medios académicos, organismos internacionales, agencias de cooperación,

ONG, etc. En el plano académico, ha habido aportaciones destacadas, como las Corden y Neary (1982) sobre la «enfermedad holandesa» o las más globales de Sachs y Warner (1995), Karl (1997) o Ross (1999) sobre la «maldición». Hay también numerosas réplicas a esas tesis; se puede citar a Brunnschweiler (2008) en los aspectos económicos o a Dunning (2008) en los aspectos políticos.

Existe, sin embargo, un cierto grado de consenso en considerar que la relación entre recursos extractivos y desarrollo está mediada por factores de gobernanza y gestión pública en los países que los explotan (Gelb y Grasmann 2009). Sobre esa premisa, una serie de trabajos (Collier 2007; Collier *et al.* 2009; Humphreys, Sachs y Stiglitz 2007) se han orientado a determinar las condiciones (marco legal, políticas públicas, calidad institucional, transparencia, etc.) que pueden hacer que el recurso natural extractivo (petróleo, gas o minerales) sea una «bendición» y que facilite el desarrollo.<sup>1</sup> Con el mismo enfoque normativo pero a un nivel más político, la Unión Africana ha adoptado su Visión Minera Africana (2009).

Pero, precisamente, esas orientaciones y propuestas normativas no pueden ser fácilmente asumidas y aplicadas en contextos de bajo desarrollo e instituciones frágiles. Se produce lo que el mismo documento citado de la Unión Africana llama un dilema de «gallina y huevo» que «no se puede sortear por atajos». Hace falta como requisitos no solo una captación pública adecuada de la renta que generan las actividades extractivas,<sup>2</sup> sino también una gestión económica y social eficaz de los ingresos públicos obtenidos, para mejorar las condiciones de vida de la población, diversificar la economía y reducir la pobreza. Esto lleva a considerar los intereses que mueven al poder político del país en cuestión, la capacidad de las instituciones que deben contrapesarlo y supervisarlos, así como la de los servicios encargados de ejecutar las políticas públicas.

Para abordar esas cuestiones de forma más empírica, en este artículo se va a examinar la evolución reciente de Zambia, país del África austral en el que se ha producido una rápida expansión de producción minera (cobre), tratando de responder a las siguientes cuestiones: cómo se ha gestionado esa expansión en el plano económico y social o qué factores han intervenido en la orientación y eficacia de las políticas seguidas. Se trata de un caso interesante por la secuencia de nacionalización-privatización minera seguida en ese país, en paralelo a una evolución desde un régimen de partido único y orientación socialista a otro multipartidista, de economía de mercado; también por la confrontación entre el Gobierno y las compañías sobre el régimen fiscal aplicable, muy desequilibrado a favor de las últimas en la privatización. La gestión nacional de los crecientes ingresos mineros ha quedado en Zambia muy influida por los factores políticos e institucionales que se han evocado. Por otra parte, las responsabilidades internacionales en el impacto dispar que pueden tener los recursos extractivos en países como Zambia son bien visibles.

1. Una traducción más operacional de esos trabajos académicos es la Carta de los Recursos Naturales promovida a nivel internacional por el Natural Resources Governance Institute.
2. El concepto de «renta extractiva», derivado en bastante medida de la noción ricardiana de renta de la tierra, traduce la diferencia entre el valor comercial del recurso extractivo y el importe del conjunto de los costes incurridos, incluyendo la remuneración normal del capital invertido. Aunque variable con las fluctuaciones de los mercados de las materias extractivas, ese excedente extraordinario refleja el valor de la riqueza natural extraída.

## 2

# Políticas públicas en Zambia: el sector minero y la financiación del desarrollo

## 2.1. Zambia: evolución socioeconómica y política

Después de formar parte de los protectorados británicos de la Federación de Rodesia y Nyasalandia (actual Malawi), Zambia (anterior Rodesia del Norte) accedió a la independencia de forma relativamente pacífica en 1964. El legado británico no fue propicio. El centro económico y administrativo de la Federación había sido Rodesia del Sur (actual Zimbabue) y Zambia heredó deficientes infraestructuras de transporte y un bajo nivel educativo (menos de cien universitarios nativos y menos de mil graduados de Secundaria). En cuanto a recursos productivos, aparte de una agricultura tradicional en niveles de subsistencia, el más relevante (47% del PIB en 1964) era la minería del cobre y del cobalto (como subproducto). Las minas habían comenzado a explotarse en el llamado Copperbelt<sup>3</sup> durante el régimen colonial, primero bajo el control de la omnipresente British South Africa Company (BSAC) fundada por Cecil Rhodes y, más tarde, de dos sociedades privadas (AAC y RST), ambas con predominante capital americano.

Zambia es un país enclavado, con un vasto territorio y una población (16 millones en 2015) dispersa. El proceso de urbanización ha sido bastante moderado, concentrándose en el Copperbelt y en torno a la línea de ferrocarril que, desde la época colonial y para el transporte del cobre, atraviesa el país desde el norte hasta el actual Zimbabue. Aunque en menor medida que otros países del África austral, la población zambiana ha sufrido los estragos del VIH/sida y sus efectos sociales y económicos. Después de activas medidas de contención y tratamiento, la prevalencia seropositiva tiende a disminuir. El ritmo de crecimiento demográfico anual vuelve a situarse estos últimos años por encima del 3%, entre los más altos del África subsahariana.

El IDH de Zambia ha progresado desde 0,422 en 1980 a 0,586 en 2014, con mayor rapidez en el período más reciente (2000-2014), y se sitúa algo por encima de la media subsahariana. Han mejorado los indicadores de salud y educación pero sin llegar a acercarse a los Objetivos del Milenio 2015 en áreas como la mortalidad materna e infantil o el acceso al agua potable. Zambia ha experimentado un crecimiento medio anual del PIB de un 5,9% entre 2000 y 2015 propulsado, sobre todo, por el sector minero y la construcción. A pesar de ese avance macroeconómico, la población del país soporta todavía altos índices de pobreza: en 2015, el 54,4% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza establecida por las autoridades nacionales y el 40,8% estaba en situación de extrema pobreza (CSO 2016), nivel casi similar al 42,7% constatado en 2006. La pobreza, funda-

3. El Copperbelt se sitúa al norte de la actual Zambia y forma parte de la misma región mineralógica que la vecina Katanga (RDC).

mentalmente concentrada en las zonas rurales (más del 85 % de las situaciones de extrema pobreza), se conjuga con una elevada desigualdad (coeficiente Gini de 57,5, estimado en 2010). A pesar de un notable potencial en suelos y clima, la agricultura, que emplea todavía a una mayoría de la población, sigue subexplotada, poco diversificada respecto al cultivo básico (maíz) y dependiente de una pluviometría cuyo déficit ha causado algunas crisis alimentarias.

La ayuda internacional recibida por Zambia ha sido significativa en el pasado: 6,9% de su PIB entre 2002 y 2004 como ayuda no reembolsable (proyectos y apoyo presupuestario), aunque esa proporción ha disminuido fuertemente en los últimos años: el 4,3% del PIB entre 2006 y 2008 y el 1,3% del PIB entre 2012 y 2014, con un aumento paralelo de la asistencia en forma de préstamos.

Zambia ha seguido desde su independencia una trayectoria política relativamente estable, en el marco de un régimen republicano presidencialista. Se han producido tensiones sociales o de poder entre diferentes grupos étnicos,<sup>4</sup> sin que se llegaran a producir los conflictos graves sufridos por otros países africanos. Pero Zambia ha soportado en su historia las consecuencias de conflictos vecinos, en particular las represalias del régimen de *apartheid* sudafricano y del Gobierno racista (1964-1979) de Ian Smith en la antigua Rodesia del Sur, contra los que el primer presidente Kenneth Kaunda adoptó una posición firme. Además de atentados en su territorio, Zambia vio cerradas sus vías de transporte hacia el sur, importantes para la exportación del cobre.<sup>5</sup> Al régimen de partido único (UNIP) y orientación socialista del presidente Kaunda lo sucedió en 1991, después de elecciones multipartidistas, un Gobierno de orientación liberal presidido por F. Chiluba, fundador del Movement for Multi-party Democracy (MMD), que privatizó las minas anteriormente nacionalizadas. Desde entonces, se celebran regularmente elecciones que han permitido también una alternancia de partidos políticos en el poder.<sup>6</sup> Esa relativa estabilidad democrática, un respeto básico de las libertades civiles y los esfuerzos paulatinos de mejora del sistema público hacen que Zambia tenga una notación superior a la media subsahariana en los numerosos indicadores internacionales de gobernanza que han proliferado estos últimos años.<sup>7</sup>

Las políticas públicas seguidas en Zambia respecto a su sector minero se van a examinar recorriendo la «cadena de valor» del recurso; es decir, las distintas fases de la generación, reparto, gestión y utilización final de la renta extractiva. De forma sintética, se pueden considerar tres grandes áreas de decisión política: a) la asignación de los derechos de extracción a entes públicos o privados, b) el marco legal, contractual y fiscal sobre el sector minero y c) la gestión pública de los ingresos mineros: consumo versus ahorro, gasto social e inversión productiva.

4. Los grupos étnicos con mayor peso demográfico son el Bemba (21% de la población en 2010) y el Tonga (13,6%); la proporción de los otros grupos (Chewa, Lozi, Nsenga, Tumbuka o Ngoni) resulta inferior al 10%.
5. Frente a esa situación de bloqueo del transporte por el sur, la República Popular China construyó desde 1970 la línea de ferrocarril Tazara (1860 kilómetros) que permitía conectar el norte de Zambia con el puerto tanzano de Dar-es-Salaam.
6. El MMD retuvo el poder hasta 2011. Su liderazgo fue asumido por los presidentes L. Mwanawasa (2002-2008) y R. Banda (2008-2011). La oposición del Patriotic Front (PF), encabezada por M. Sata, ganó las elecciones en 2011. Debido a la muerte de M. Sata, nuevas elecciones presidenciales anticipadas tuvieron lugar a principios de 2015, también ganadas por el candidato del PF, E. Lungu.
7. Se hace referencia a los WGI del Instituto del Banco Mundial, al CPI de Transparencia Internacional, a los índices de transformación BTI o del Foro por una Nueva Gobernanza, etcétera.

## 2.2. Asignación de los derechos de extracción a entes públicos o privados

Una decisión fundamental es la de optar por una explotación pública nacional o por negociar un acuerdo contractual con compañías privadas. Se trata de una decisión política que puede estar condicionada por factores económicos y técnicos (capacidades financieras y tecnológicas disponibles) y comportar, en cada opción, ventajas o desventajas potenciales. En Zambia, entre los años 1970 y 2000 (ciclo Kaunda-Chiluba), tuvo lugar una secuencia de nacionalización-privatización minera, con una clara connotación ideológica. Acorde con su orientación intervencionista, el Gobierno del presidente Kaunda emprendió la nacionalización de las minas pocos años después de su instalación. En el período de más fuerte influjo neoliberal (consenso de Washington), las instituciones de Bretton Woods indujeron la privatización de empresas estatales, incluyendo las mineras, dentro del marco de sus programas de reforma y ajuste estructural. En un contexto de crisis económica y financiera acentuada por el declive de los precios del cobre,<sup>8</sup> se pretendían esencialmente objetivos de consolidación fiscal pública y de atracción de inversores privados. En particular el Banco Mundial fue muy explícito en el diseño de las opciones de privatización minera e influyó fuertemente en las decisiones adoptadas en Zambia y otros países (World Bank 1992; 1996). Si la privatización (1996-2000) de los activos del ente estatal (ZCCM, Zambia Consolidated Cooper Mines) contribuyó a acrecentar en años posteriores la inversión y la producción minera (esta última triplicada desde el año 2000), implicó, sin embargo, unas condiciones (en especial fiscales)<sup>9</sup> muy desfavorables para el interés público nacional. Esas condiciones tuvieron más tarde que ser objeto de sucesivas rectificaciones políticas.

En un escenario privatizado, subsiste la opción de participación estatal en el capital de las compañías privadas, lo que posibilita una primera modalidad de captación pública de la renta extractiva. Esa fue la vía adoptada en Zambia en el proceso de privatización, con la negociación de una participación minoritaria en el capital de las sociedades creadas por los compradores de las minas. Esa participación, gestionada por una reconvertida ZCCM (ahora ZCCM-IH; IH = Investments Holdings) varía entre un 10 y un 20% según sociedades. Se ha criticado, sin embargo, a ZCCM-IH por operar fuera del presupuesto público, con bastante opacidad en sus actividades y en sus relaciones contractuales con las sociedades mineras (Conrad 2012).

## 2.3. Marco legal y fiscal sobre el sector minero

Las legislaciones nacionales sobre los sectores extractivos han experimentado cambios y reformas sustanciales en las últimas décadas en muchos países. Las primeras reformas se impulsaron desde el ya mencionado paradigma liberal. Su propósito principal era

8. Los precios del cobre en los mercados internacionales comenzaron a declinar hacia 1975, poco después de la primera etapa de nacionalización minera, y alcanzaron su nivel más bajo en la época en la que se produjo la privatización.
9. El nivel de la regalía minera en los acuerdos de privatización queda, por ejemplo, en el 0,6% del valor del mineral extraído, cuando la Ley Minera adaptada en 1995 lo había establecido en el 3%.

el de adaptar y liberalizar las normas nacionales (sociales, fiscales, licencias, etc.) para atraer más inversión privada. En África y América Latina, la mayor parte de países productores revisaron sus legislaciones mineras entre 1990 y 2000 (Campbell 2003; Sánchez-Albavera, Ortiz y Moussa 1998). Fue también el caso de Zambia con la Ley Minera aprobada en 1995.

Esos marcos liberalizados han sido, sin embargo, cuestionados en reformas posteriores. El crecimiento notable a partir de los primeros años de este siglo, tanto de la producción como de los precios de las materias extractivas, el impacto mitigado de ese *boom* sobre las economías y finanzas públicas de los países productores, así como la escasa atención previa a otras repercusiones (sociales o medioambientales) de las inversiones extractivas, han hecho reconsiderar las legislaciones precedentes. En África se ha intentado, al mismo tiempo, armonizar a nivel regional (Ecowas o SADC)<sup>10</sup> los marcos legales nacionales para, entre otras cosas, evitar la competencia entre países en la atracción de inversores.

Con cierto retraso respecto al *boom* en los mercados del cobre, esa revisión del marco legal se produce en Zambia en 2008, con la adopción de una nueva Ley Minera y de una reforma de la legislación fiscal destinada a conseguir un reparto más equilibrado de la renta minera. La Ley Minera de 2008 reordena las normas de concesión de licencias de prospección y de producción, refuerza las obligaciones en materia medioambiental e introduce una preferencia genérica de contratación de personal, productos y servicios locales (zambianos). De forma casi simultánea (abril de 2008), el Gobierno modifica de manera bastante radical el régimen fiscal para el sector minero, con medidas como la subida del impuesto sobre beneficios de las sociedades mineras, la restauración de la tasa de regalía al 3% y, sobre todo, la introducción de la llamada *windfall tax* para captar ganancias extraordinarias en caso de precios elevados. Esta última medida, diseñada con cierta precipitación, fue suspendida en la Ley de Presupuestos de 2009 por la fuerte presión de las compañías y por una evolución temporal bajista del mercado del cobre ligada a la coyuntura de crisis internacional (segundo semestre de 2008). Sin embargo, nuevas medidas fiscales fueron adoptadas en las leyes de presupuestos de 2012, 2013 y 2015; en particular, la subida de la tasa de regalía, a la que se ha pretendido convertir, de nuevo con algunos titubeos, en el elemento principal del régimen fiscal.

Esa propensión hacia la regalía refleja el dilema de muchos países mineros respecto a la estructura de su fiscalidad, principal vía de captación pública de la renta minera. Esa estructura suele, en general, apoyarse en el instrumento de las regalías, al mismo tiempo que en el de la imposición sobre los beneficios. El primero es más fácil de administrar y controlar en la medida en que se basa en las ventas de las compañías mineras (precios<sup>11</sup> y cantidades), aunque no permite captar la totalidad de las ganancias en el caso de

10. Ecowas (Economic Community of West African States) y SADC (South African Development Community) son organismos de cooperación e integración regional en África del oeste y austral, respectivamente. Zambia forma parte de la SADC. Sería, por ejemplo, importante alguna armonización en el marco legal/fiscal minero por parte de Zambia y de la República Democrática del Congo, que comparten un área cuprífera en la que operan los mismos inversores internacionales.

11. En Zambia, como en otros países, la regalía se basa en precios de referencia internacional (London Metal Exchange), lo que simplifica su base de cálculo.

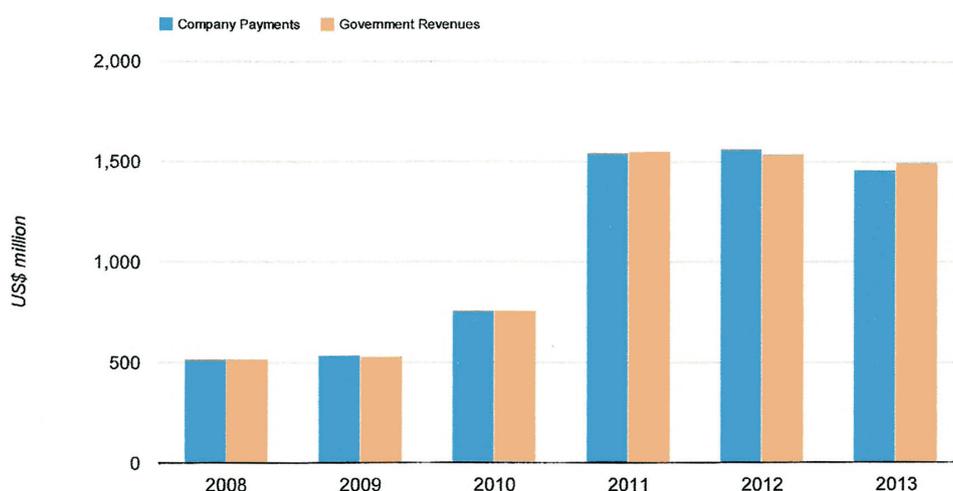
*boom* comercial y puede provocar el abandono de empresas poco rentables en el caso contrario. El segundo instrumento (imposición sobre beneficios) implica una gestión más compleja, ingresos públicos más inestables y se presta también a manipulaciones contables de ingresos y gastos por parte de las compañías.

Uno de los métodos usuales de manipulación es el de los llamados «precios de transferencia» que encubren operaciones (de compra, venta o servicios) a precios falseados entre la compañía en cuestión y otras empresas del mismo grupo en otros países. Ello permite colocar los márgenes beneficiarios en jurisdicciones nacionales con fiscalidad más benevolente que la del país productor. En Zambia, el abultado caso de evasión fiscal por ese método, descubierto por una auditoría independiente de la filial de una multinacional minera (Mopani, con mayoría de Glencore), puso de manifiesto la amplitud del problema.<sup>12</sup>

## 2.4. Gestión pública de los ingresos mineros

Después del examen de la trayectoria legal y política de Zambia en materia minera en los últimos quince-veinte años, las dos preguntas que lógicamente se plantean son: qué resultados se han conseguido en términos de ingresos públicos y cómo se han gestionado y utilizado esos ingresos.

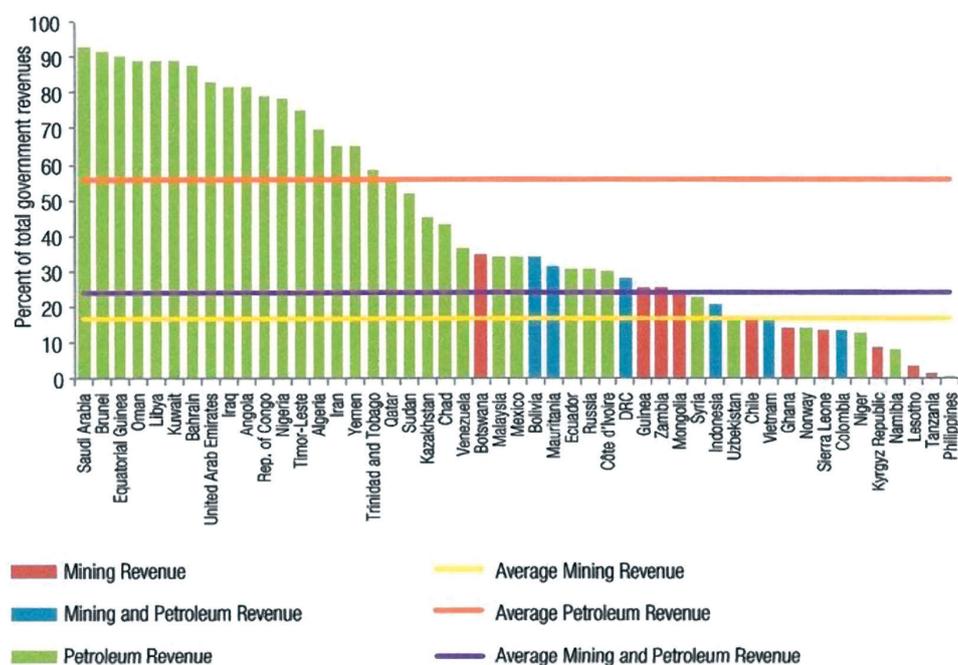
Una información fiable sobre la primera cuestión es la facilitada por los informes de la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (ITIE), actualmente disponibles hasta 2013. Los datos del período 2008-2013 se representan en el gráfico 1. Hay que tener en cuenta que esos datos incluyen pagos por las compañías mineras por todos los conceptos (IVA, retenciones fiscales a los empleados, dividendos a ZCCM-IH, etc.), aunque en buena parte (70%) se derivan de sus obligaciones tributarias directas explícita-



**Gráfico 1**  
Zambia: pagos de las compañías extractivas  
Fuente: ITIE, informe Zambia (2013).

12. El Gobierno zambiano había comenzado a introducir desde 1999 disposiciones generales sobre «precios de transferencia» en su legislación fiscal (Income Tax Act), siguiendo los principios de la OCDE (*arm's length*), pero esas disposiciones no estaban suficientemente detalladas y son, en general, de aplicación y control difícil en la práctica. El proceso BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) patrocinado por la OCDE, que pretende reforzar la acción contra esas prácticas evasivas a nivel internacional, debería todavía demostrar su utilidad efectiva en lo que concierne a los países en desarrollo (OCDE 2014).

das en el subepígrafe anterior (regalías e impuesto sobre beneficios). Resalta, en todo caso, la fuerte progresión de los pagos desde 2011, en la que se conjugan aumentos de producción y de precio de exportación, así como el efecto de las medidas fiscales adoptadas desde 2008. Los datos ITIE para 2014 reflejan todavía un nivel elevado de ingresos totales procedentes del sector minero. Pero la tendencia bajista en el mercado del cobre ha afectado ya a estos ingresos en el período más reciente.



**Gráfico 2**

Ingresos extractivos sobre ingresos públicos totales (%)

Fuente: IMF (2014).

Según la contabilización ITIE indicada, el nivel de ingresos mineros alcanzado estos últimos años representa cerca del 30% de los ingresos públicos totales (poco más del 20% si solo se consideran las mencionadas obligaciones directas de las compañías), lo que representa un fuerte crecimiento respecto a un promedio inferior al 5% en el período 1998-2011. Ese nivel sitúa a Zambia en una posición comparativa más cercana a la de sus vecinos próximos (Botswana y RDC) y a la de otros países mineros africanos (Guinea o Ghana) (véase gráfico 2). Pero esa progresión se ha constatado en un corto período reciente, lo que limita hasta cierto punto un examen cabal de la gestión de esos nuevos fondos públicos. Hay, sin embargo, elementos resaltables en las políticas seguidas, teniendo en cuenta además la circunstancia de la llegada al poder en 2011 del partido de la oposición, PF:

- No se ha pretendido crear reservas para estabilizar el presupuesto en caso de cambio desfavorable en los precios del mercado del cobre. Al contrario, el Gobierno ha seguido una

política muy expansiva de gasto público, lo que ha comportado un déficit fiscal creciente (hasta el 8% del PIB en 2015). El fuerte aumento del gasto presupuestario ha englobado tanto gastos corrientes como inversión pública (en especial, carreteras), aunque el crecimiento de los primeros ha sido particularmente importante.

- Los gastos corrientes más favorecidos han sido las remuneraciones del personal público y los subsidios a la producción agrícola (sobre los *inputs* y precios de venta) y al consumo (combustibles). La masa salarial pública se duplicó entre 2011 y 2014 (representando el 9,6% del PIB ese último año y el 57% de la recaudación fiscal). El coste total de los subsidios absorbió un 17% de la recaudación fiscal, como media en los años 2013 y 2014, representando en ese período el 2,8% del PIB (1,5% de media en 2008-2010).
- Los subsidios agrícolas pueden considerarse desde diferentes ángulos: por un lado, resulta evidente que en un país como Zambia, con problemas potenciales de inseguridad alimentaria, el desarrollo de la producción agrícola es fundamental. Sin embargo, más que en una necesaria diversificación, ese desarrollo se ha focalizado en la base productiva tradicional (maíz), muy dependiente de las lluvias, lo que puede no ser sostenible a medio-largo plazo. Por otro lado, los principales beneficiarios de esos subsidios son los agricultores de nivel medio y no los campesinos pobres.
- En cuanto al gasto público social (educación o salud), se puede constatar un aumento ligero de las dotaciones porcentuales sobre el total de gastos. Sin embargo, el reparto de esos gastos sociales entre zonas y comunidades del país sigue siendo desequilibrado: los servicios educativos o sanitarios se concentran en las zonas urbanas y son muy escasos en las zonas rurales y alejadas, donde la pobreza es mucho más alta. Por lo que se refiere a la protección social de las categorías más vulnerables (transferencias monetarias), aunque su financiación ha aumentado con el Gobierno de PF, queda todavía a un nivel marginal del presupuesto (0,6% de la recaudación fiscal en 2013-2014), alcanza tan solo a una fracción minoritaria (13% en 2014) de la población en pobreza extrema y debe ser desarrollada con ayuda exterior.
- La fuerte inversión en carreteras y otras infraestructuras de transporte (ferrocarril) puede estar bien justificada en un país enclavado y con extenso territorio como Zambia, que necesita incentivar actividades económicas y comerciales distintas a la minería. Como otras inversiones públicas en países en desarrollo, tendría que estar acompañada de la suficiente capacidad pública de planificación y gestión económica/técnica, así como por un sector constructor privado capaz de absorber

esa inversión. El Gobierno de Zambia ha lanzado desde 2012 un ambicioso programa de carreteras en cinco años (Link Zambia 8000), con fuerte financiación pública (18% de la recaudación fiscal en 2014 y 2015). Aunque se estima que podría asegurar efectos socioeconómicos positivos a territorios alejados y desfavorecidos del país (Zipar 2014), el programa es gestionado por una agencia pública (Road Development Agency, RDA) que parece no tener la capacidad adecuada para gestionar y controlar un gran volumen de operaciones. En ausencia de empresas locales de suficiente envergadura, la mayor parte de los contratos de obra son atribuidos a empresas extranjeras, especialmente chinas.

- Otro sector clave para el desarrollo de las actividades productivas del país es el energético. Su insuficiente suministro dificulta a menudo el funcionamiento regular de empresas; en particular, manufactureras o de servicios. Es otra de las prioridades del Sexto Plan Nacional de Desarrollo 2013-2016 que ha programado inversiones para aumentar la capacidad de generación eléctrica, aprovechando el fuerte potencial hidroeléctrico de Zambia y un aumento en la extracción de carbón; en ambos casos, esas intervenciones se realizan con fuerte implicación financiera de países Brics (China e India) y de empresas constructoras del mismo origen.

### 3

## **Factores influyentes en la orientación y eficacia de las políticas seguidas en Zambia**

### **3.1. Respuesta doméstica a riesgos económicos externos**

La evolución económica de Zambia en las últimas décadas ha estado condicionada por la volatilidad de los precios internacionales de su principal recurso extractivo (cobre). Esa volatilidad, intrínseca de los mercados de productos mineros, ha sido considerada por algunos autores (Van der Ploeg y Poelhekke 2008) como el principal canal explicativo de la «maldición del recurso» en el plano económico, dada la inestabilidad macroeconómica y presupuestaria que provoca. En Zambia, los períodos de precios deprimidos del cobre han coincidido con momentos de posicionamiento crítico del sector minero en la economía nacional: pocos años después de la nacionalización de las minas (años setenta), durante su privatización en los años noventa y, brevemente, después de la reforma fiscal de 2008. Los períodos transitorios de *boom*, como el iniciado en la primera década de este siglo, han producido un crecimiento macroeconómico que no ha reducido de forma significativa la pobreza. Tampoco

ha comportado un incremento destacable del empleo, dada la estructura intensiva en capital de la industria minera. Ha habido en esos períodos algunos síntomas de «enfermedad holandesa», como la absorción de recursos internos por el sector extractivo y el no transable de la construcción.<sup>13</sup> Esos efectos habrían quedado, sin embargo, aminorados por la configuración de la propiedad minera: la retención y repatriación de buena parte de la renta extractiva por parte de los inversores extranjeros habría limitado la aparición de un ingrediente clave de la «enfermedad», la apreciación del tipo de cambio real (Gondwe y Mulenga 2014).

Como en otros países, la volatilidad de precios y la consiguiente de los ingresos públicos ha estado asociada en Zambia a un endeudamiento excesivo: por un lado, por las previsiones demasiado optimistas de ingresos fáciles en los años de bonanza y el uso del recurso extractivo como garantía colateral y, por otro, por la dificultad de reducir el nivel de los gastos estatales en los períodos de contracción. Esa pauta se ha repetido en el período más reciente. El contexto con el que se encuentra el nuevo Gobierno en 2011 era muy favorable: precios altos del cobre, ingresos públicos mineros en rápida expansión y deuda exterior fuertemente reducida por las iniciativas internacionales PPME e IADM.<sup>14</sup> Como ya se ha indicado, la línea seguida ha sido la de una fuerte expansión del gasto público, con las motivaciones políticas que se explican en el subepígrafe siguiente. No se ha introducido, como se propone en la Visión Minera Africana, un mecanismo de estabilización de ingresos (fondo de reserva), alimentado en los períodos favorables y utilizado en los desfavorables, que habría ayudado en la fase actual de declive de precios del cobre. Con menos ingresos y una necesidad política de mantener determinados gastos, se está produciendo actualmente un aumento del déficit fiscal y del endeudamiento estatal<sup>15</sup> que puede afectar a medio plazo a la financiación de las políticas públicas.

13. La minería, la construcción y el turismo son los únicos sectores que crecieron en su contribución relativa al PIB en la primera década de este siglo. El empleo formal en la minería y la construcción también creció entre el año 2000 y 2012 (93 y 165%, respectivamente; CSO 2013), aunque el aumento de la producción de cobre en ese período fue aún mucho mayor (204%, World Mining Data).

14. Las iniciativas Países Pobres Muy Endeudados (PPME) e Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) hicieron que la deuda externa de Zambia pasase de representar el 178% del PIB en 2002 al 10,6% en 2010. Se estima que alcanzará el 27,7% del PIB al final de 2016 (+13,3% de deuda doméstica).

15. Aparte de la financiación de países Brics para proyectos de inversión, Zambia se ha endeudado en el mercado de eurobonos (750 millones de dólares en 2012 y 1000 millones de dólares en 2014).

### 3.2. Factores políticos e institucionales endógenos

El beneficio potencial que Zambia hubiera podido obtener del *boom* comercial de la primera década de este siglo estuvo fuertemente restringido por las condiciones contractuales de los acuerdos de privatización que concedían muy amplias ventajas fiscales a las compañías inversoras. Solamente a partir de 2008 el Gobierno zambiano adopta medidas legales y fiscales para reequilibrar los intereses públicos y privados implicados en el sector extractivo. Aunque esas medidas eran absolutamente necesarias y han producido resultados globales favorables, los vaivenes señalados para algunas de ellas (*windfall taxes* o tasas de regalía) denotan también una cierta fragilidad en el diseño y planificación del régimen fiscal.

Los efectos de esas reformas sobre la capacidad financiera pública se constatan a partir de 2011 en los términos que ya se han indicado. Se puede decir que se materializa así el primero de los

requisitos evocados en la introducción a este trabajo (captación pública equilibrada de la renta extractiva). Pero ¿qué decir del segundo?: ¿ha contribuido al desarrollo la utilización de esos nuevos ingresos públicos? Las pautas seguidas estos últimos años ofrecen «luces y sombras», con predominio de las últimas.

El uso de la renta extractiva que recibe un país, cuando esta es significativa en relación con su economía y su presupuesto público, plantea diferentes dilemas a gobernantes que, se presume, asumen un objetivo de servicio al interés nacional. Una primera decisión es la de su reparto entre ahorro y consumo (gasto público corriente), lo que en cierta manera conlleva una asignación intertemporal entre generaciones actuales y futuras. Una cierta proporción de ahorro se considera conveniente, en primer lugar, para estabilizar el presupuesto, como ya se ha señalado; también para compensar la pérdida de riqueza nacional que implica la extracción del recurso, haciendo que este último permita la creación de otro tipo de riqueza: reservas financieras, infraestructuras públicas o capital humano. Bastantes países con recursos extractivos<sup>16</sup> han constituido fondos de reserva financiera (en divisas) que, además de estabilizar, tienen una función de ahorro más permanente (a algunos se los ha llamado «fondos para las generaciones futuras»). Sin embargo, en los países más atrasados, con capital productivo (infraestructuras) y humano deficientes, se considera que la prioridad debe ser la de invertir el ahorro localmente, para incrementar esos activos nacionales. Por otra parte, la población (generaciones actuales) de países como Zambia soporta niveles elevados de pobreza, por lo que una parte del gasto público adicional proveniente de la renta extractiva debería dedicarse a reducirla.

Las decisiones adoptadas en Zambia ante esos dilemas han reflejado dos opciones prioritarias: la de un gasto corriente destinado a satisfacer a determinados sectores de la población, sin impacto sustancial sobre la pobreza, y la de la inversión en infraestructuras físicas, con muy amplio recurso a capacidades financieras y técnicas exteriores. Detrás de esas decisiones subyacen condicionantes políticos e institucionales que se examinan a continuación.

### **Política pública y ciclo electoral**

Se ha considerado (Collier y Chauvet 2009) que, en países en desarrollo que alcanzan un nivel aceptable de credibilidad electoral, el efecto de la competición electoral sobre la política económica se articula en tres fases: la previa a las elecciones, con anuncios a corto plazo (del Gobierno o de la oposición) destinados a satisfacer al electorado o a parte de él; la subsiguiente, en la que el Gobierno elegido está condicionado por la repercusión de los anuncios o medidas preelectorales, a menudo de coste elevado, y una intermedia, la única potencialmente fructífera, en la que es posible adoptar decisiones gubernamentales de interés nacional a medio-largo plazo. Ese proceso, que con modalidades algo más sofisticadas se consta-

16. Un mecanismo de estabilización presupuestaria particularmente sofisticado es el de Chile, país también afectado por la volatilidad de los precios del cobre. Pero, en el entorno de Zambia, hay países como Botsuana que también gestionan un fondo de reserva (Pula Fund) que, como los fondos chilenos, funciona tanto como estabilizador que como ahorro intergeneracional. Al invertirse en divisas, esos fondos pueden también contribuir a contener la tendencia a la revaluación del tipo de cambio real.

ta también en bastantes países desarrollados, se ha producido en Zambia de forma visible, en particular en la época más reciente que se está examinando.

Ante las elecciones presidenciales celebradas en 2011, el candidato más fuerte en la oposición era M. Sata, líder del PF.<sup>17</sup> En sus diez años de existencia, ese partido había desarrollado su base de apoyo sobre el descontento de categorías relativamente desfavorecidas de población urbana (jóvenes desempleados o funcionarios y jubilados con bajas remuneraciones/pensiones), al mismo tiempo que sobre un grupo étnico (bembas), de composición más bien rural en las regiones del norte de Zambia. Podría hablarse de una estrategia política de combinación de varias bases electorales que algunos han calificado de etnopopulista (Cheeseman y Larmer 2011), dirigida a responder a los intereses inmediatos de determinados grupos de electores, tanto urbanos como rurales. Junto a críticas al peso e injerencia de los inversores extranjeros (*foreign infectors*), en particular chinos, los anuncios de creación masiva de empleos, de incremento de subsidios y remuneraciones jalonaron la campaña del PF. Una vez en el poder, el Gobierno de Sata asumió la realización de la parte de sus promesas que estaban a su alcance, con una política de subsidios al consumo y a la producción (agrícola) y la subida general de salarios públicos (junto con la cobertura de un déficit creciente en el fondo de pensiones públicas); se dedicó a ese tipo de gasto público una porción destacable de los nuevos ingresos que el sector minero iba generando. El efecto ya indicado de expansión del gasto (déficit público creciente) y la perspectiva menos favorable en el mercado del cobre hicieron que el Gobierno del PF anunciase medidas de reducción de subsidios y de contención de la masa salarial pública a partir de 2014. Estaríamos en la fase intermedia mencionada del ciclo electoral, propicia a una política más acorde con el desarrollo. Sin embargo, el presidente Sata muere en octubre de 2014, lo que abre otra nueva larga fase de ciclo electoral: elecciones anticipadas a principios de 2015 y elecciones regulares mantenidas para 2016. Las consecuencias de ese escenario son manifiestas: entre octubre de 2014 y enero de 2015 (una semana antes de la jornada electoral) el Gobierno interino baja en más de un 30% el precio de los combustibles, con financiación sobre el subsidio presupuestario;<sup>18</sup> en octubre de 2015, el mismo Gobierno del PF (ganador en enero) acuerda un incremento entre el 9 y el 29% de los salarios del personal estatal.

Aunque ese rentismo «social» se ha ido agudizando en el marco de la competición electoral democrática y de la mejora de la posición financiera pública, su origen se remonta al régimen anterior de partido único (UNIP) que, en la corta época de bonanza minera, inició una política de expansión del consumo público y de inversiones inadecuadas, en la que utilizó también a la ZCCM (ente estatal minero) como instrumento de patronazgo político (Sardanis 2003). Los Gobiernos posteriores del MMD (1991-2011) también

17. Sus discursos inflamados y críticas agresivas contribuyeron al mote periodístico de King Cobra, que se aplicaba a Michael Sata.

18. La depreciación de la moneda nacional (*kwacha*) había neutralizado el potencial beneficio del descenso en ese período de los precios internacionales del petróleo.

practicaron métodos clientelares, en particular a favor de intereses agrícolas en sus zonas de apoyo electoral, aunque sus posibilidades financieras eran más restringidas.

El interés político en el medio agrícola tiene una explicación demográfica. La agricultura emplea todavía a un 67% de la población activa zambiana. Aunque los subsidios no alcanzan más que a una fracción limitada de agricultores y se concentran en los de nivel medio (más de dos hectáreas de propiedad) (Mason y Jayne 2013), los Gobiernos en el poder han considerado que pueden ser un adecuado mecanismo clientelar. El mismo planteamiento de peculiar racionalidad «política» ha debido realizarse con los subsidios al consumo urbano de tipo universal (combustibles),<sup>19</sup> a pesar de su carácter también socialmente regresivo. La inclinación presupuestaria a favor de los empleados públicos, de efecto muy directo sobre sus ingresos, puede responder a otras razones (fidelización), aunque también a las electorales (representan el 5% de la población activa, pero su estatus les otorga influencia sobre otras categorías sociales).

### **Consistencia institucional y capacidad de la Administración estatal**

La calidad de un sistema democrático depende tanto de la credibilidad de sus procesos electorales como de los mecanismos de supervisión y control al Ejecutivo durante los períodos en los que este ejerce el poder. En Zambia las elecciones vienen realizándose dentro de estándares políticos aceptables. Sin embargo, como en otros países africanos (y no africanos), la deficiencia reside en la debilidad de las instituciones que deben fiscalizar la gestión pública en el plano político, judicial y financiero (Collier 2014), contrapesando el poder del Ejecutivo. Además de un Parlamento proclive a apoyar las decisiones de corte populista del Gobierno, las interferencias de este último en el poder judicial han sido bastante habituales. Aunque la autoridad de control financiero (auditor general) ha ampliado sus misiones y actividades, no tiene medios suficientes para ejercer una fiscalización amplia y sistemática de la ejecución presupuestaria y de la gestión de los entes públicos, detectando en su caso prácticas corruptas o irregulares.<sup>20</sup> Los otros contrapesos no públicos (media o sociedad civil) son a menudo coartados por el Ejecutivo.

Se trata de cuestiones que entran ya de lleno en el ámbito de la solidez de la gobernanza pública que, como ya se ha indicado en el epígrafe 1, es considerada como condición esencial para que los recursos extractivos contribuyan al desarrollo. El problema más sensible y deplorado ha sido el de la corrupción pública, que alcanzó una escala considerable en torno al presidente Chiluba (1991-2002) que sucedió a K. Kaunda. La corrupción no es algo que se pueda atajar de forma radical en el contexto de un país como Zambia, con hábitos arraigados de corrupción en algunas esferas públicas y prácticas de soborno por parte de empresas extranjeras (OCDE 2012).<sup>21</sup> Se reconoce que el Estado ha hecho esfuerzos legales e

19. Se ha pretendido también subvencionar el consumo de harina de maíz por la población urbana, con precios rebajados de venta de la Food Reserve Agency a las empresas harineras formales; aparte de su coste presupuestario adicional, ese subsidio ha sido poco efectivo en su transmisión a los consumidores por la estructura oligopolística del grupo harinero. Suprimido en 2014 junto al subsidio al combustible, ambos han sido readaptados en 2015.
20. Algunas de las actuaciones recientes del auditor general (sobre la Road Development Agency o la ZCMM-IH) han sido, sin embargo, muy útiles.
21. El informe de la OCDE «International drivers of corruption: a tool for analysis» publicado en 2012 estudia el caso de Zambia, en el cual se constata la propensión al soborno por parte de firmas internacionales en áreas como el acceso a licencias mineras, la adquisición de tierras y la contratación pública.

22. El CPI (Corruption Perception Index) elaborado por Transparencia Internacional pasó para Zambia del 28% en 2008 (posición 115.<sup>a</sup> sobre 180 países) al 38% (posición 85.<sup>a</sup> sobre 175 países) en 2014.
23. Un problema esencial que ITIE no puede llegar a tratar es el de los flujos financieros ilícitos (FFI) originados en los sectores extractivos de los países en desarrollo, en particular, por evasión fiscal por parte de las compañías multinacionales, muchas veces a través de los llamados «precios de transferencia» (caso mencionado Mopani en Zambia).
24. Las prácticas de «pequeña corrupción» parecen frecuentes en algunos sectores de la Administración pública zambiana (Policía, educación, salud, etc.), con cierta reducción en los últimos años (Transparency International-Chris Michelsen Institute 2014).
25. Como ya se ha indicado, la expansión extractiva no ha conllevado la de otros sectores de la economía zambiana, con excepción de la construcción. Contrariamente a otros países africanos (Nigeria, Ghana, Guinea o Angola) y a pesar de la voluntad expresada en la Ley Minera de 2008, Zambia no ha adoptado medidas legales directas sobre contratación local por parte de las compañías extractivas, dentro de lo que se vienen llamando políticas de «contenido local». Su objetivo es asegurar la participación de empresas locales en el valor añadido de las producciones extractivas, sea en la fase de aprovisionamiento de bienes o servicios o en la de transformación/comercialización del producto. Sin embargo, algunas reglas establecidas en el marco de la OMC-Organización Mundial del Comercio (MIC, Medidas de inversión relacionadas con el comercio) pueden dificultar la adopción de normas nacionales que favorezcan el «contenido local» (United Nations Conference on Trade and Development 2007).

institucionales para reducirla, aunque son todavía insuficientes (Transparency International-Zambia 2012). De hecho, Zambia ha mejorado en los índices sobre corrupción que publica anualmente esa organización.<sup>22</sup> En el ámbito específico de los recursos extractivos, Zambia alcanzó el estatuto de país conforme ITIE en 2012 y ha publicado informes reconciliados de pagos del sector extractivo hasta el ejercicio 2014. Pero es bien sabido que ITIE no puede entrar en serio en cuestiones como la adjudicación competitiva y transparente de licencias y contratos, el respeto efectivo del marco legal, contractual y fiscal por parte de las compañías<sup>23</sup> y, aún mucho menos, en la gestión pública de los ingresos procedentes de la industria extractiva.

Algunas de las circunstancias que se han señalado tienden a indicar que no es que las instituciones en Zambia hayan empeorado con el recurso extractivo, como han pretendido algunas tesis de la «maldición», sino que es su calidad insuficiente la que limita el beneficio efectivo proporcionado por ese recurso. Y esa deficiencia institucional tiene varias vertientes. Está, en primer lugar, la adhesión a veces limitada a principios de moral e integridad pública, lo que puede implicar actitudes y comportamientos en los diferentes niveles de la Administración estatal que tienen consecuencias no solo en el coste y eficacia de las políticas nacionales, sino también en el acceso y calidad de los servicios públicos a los ciudadanos.<sup>24</sup> A esto se yuxtapone un problema de motivación de los funcionarios públicos cuyo tratamiento requeriría medidas incentivadoras, más allá de las alzas salariales que se han decidido estos últimos años.

Pero otra vertiente de la calidad institucional es más «técnica», a veces acoplada a la que se acaba de explicar. La fuerza de las instituciones y de los servicios públicos necesita recursos (humanos, materiales, tecnológicos, etc.) que, en bastantes casos, no están disponibles al nivel adecuado en países poco desarrollados como Zambia. Se trata de dificultades y carencias para planificar, gestionar y supervisar con el rigor necesario diferentes ámbitos de la política pública. Se pueden, por ejemplo, mencionar déficits de capacidad y eficacia en áreas relacionadas con el objeto de este trabajo: el sistema nacional de información geológica, importante para la negociación con los inversores extranjeros, la administración de la participación pública en las sociedades mineras (ZCCM-IH) o la gestión del sistema fiscal, clave para materializar los ingresos públicos potenciales. En esas y otras áreas de la gestión pública, se han emprendido reformas que van a requerir tiempo para ser plenamente efectivas.

Esas limitaciones afectan también a la otra prioridad de gasto público que las autoridades zambianas han asumido estos últimos años: la inversión en infraestructuras físicas (transporte o energía). Dada la incidencia limitada del sector extractivo sobre el empleo y la economía local,<sup>25</sup> no se puede cuestionar el interés de esas in-

fraestructuras para la expansión de otras actividades económicas, con un objetivo de diversificación productiva a medio plazo. Es la parte *hard* de una política pública que necesita un integrante *soft* (marco reglamentario y de competencia, incentivos, mecanismos de financiación, etc.), aunque este último no es fácil de encajar en la estructura dual de la economía local zambiana: un sector formal con algunos mercados oligopolizados (Ellis, Singh y Musonda 2010) y un muy amplio sector informal (88% del empleo).

Pero, para que esa inversión pública en infraestructuras sea eficaz, hace falta que existan las funciones, capacidades y dispositivos adecuados en todas las fases del proceso inversor: análisis y selección de proyectos, ejecución, evaluación, etc. Los indicadores disponibles en ese ámbito (IMF 2011) muestran insuficiencias notorias en Zambia, en particular en la fase de ejecución. La ejecución de proyectos de construcción/rehabilitación de carreteras por parte de la agencia estatal responsable (Road Development Agency, RDA) ha sido objeto de serias críticas y recomendaciones por parte del auditor general en lo que se refiere a la gestión financiera y técnica de los contratos. El fuerte retraso en la implementación del programa Link Zambia 8000, lanzado en 2012 para cinco años como buque insignia de la política nacional de inversión pública, denota esas dificultades de gestión: a finales de 2015 solo un tercio de los proyectos previstos de construcción/rehabilitación de carreteras estaban en curso o finalizados. Por otra parte, la ausencia de capacidad privada local para realizar inversiones de ese calibre, en carreteras o en infraestructuras de energía eléctrica, ha conducido a una muy abultada implicación de empresas extranjeras en esos sectores (sobre todo, de países Brics, China, India y Sudáfrica).<sup>26</sup> Esto, si tiene el mérito de cubrir el *gap* local para acometer inversiones estratégicas, puede también crear una forma de dependencia técnica y económica, a menos que las empresas locales puedan integrarse gradualmente en esos procesos de inversión y se beneficien de una real transferencia tecnológica.

### **3.3. Factores institucionales exógenos: implicación de la cooperación internacional, tradicional y emergente**

El proceso de privatización minera estuvo fuertemente promovido y condicionado por las instituciones de Bretton Woods, que utilizaron sus programas de asistencia financiera para ejercer presión sobre la marcha de ese proceso. El Banco Mundial prestó apoyo técnico en las materias legales y financieras relacionadas con la venta de los activos de la ZCCM. Hubo incluso una implicación financiera directa por parte de dos agencias internacionales (Department for International Development-DFID británico y Corporación Financiera Internacional-CFI del grupo del Banco Mundial) en la operación de venta más importante (Konkola). Resulta difícil de entender cómo

26. Del valor total de los contratos formalizados hasta 2015 en Link Zambia 8000, el 77,3% correspondía a empresas chinas, el 15,1% a sudafricanas, el 5,1% a indias y solo el 2,6% a empresas zambianas.

esas agencias e instituciones no trataron de influir en acuerdos con los inversores que resultaron fuertemente desfavorables para el país (Hooper *et al.* 2008).

En años posteriores, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) ha desempeñado un papel destacado en la financiación de nuevas inversiones privadas mineras. No se puede cuestionar el interés de promover la producción minera zambiana, pero algunas de esas operaciones han provocado serias críticas por parte de la sociedad civil y de la prensa, en particular cuando las compañías financiadas ignoraban sus obligaciones y responsabilidades corporativas (Mopani, caso ya explicado, había recibido una financiación BEI de 48 millones de euros).

Otros apoyos más recientes por parte de la cooperación internacional han tenido un objeto y un enfoque más constructivos para facilitar el provecho que el país debería sacar de sus recursos mineros. Esos proyectos de apoyo han adoptado como objetivo común reforzar las capacidades locales en diferentes áreas de la gestión pública del sector minero en los que se constatan debilidades: sistemas de información geológica y prospección minera (cooperación japonesa, JICA), gestión fiscal, *audit* y verificación económico-financiero de las operaciones de las compañías (cooperación noruega, Norad), monitoreo de la producción minera (Fondo Europeo de Desarrollo o Unión Europea), etcétera.

Otras áreas en las que la ayuda exterior puede tener interés son las relativas a la gobernanza y a la gestión presupuestaria de las rentas extractivas. Hay ámbitos en los que ese tipo de asistencia no presenta complicaciones: varias agencias de cooperación facilitan la participación de Zambia en la iniciativa ITIE, apoyan a las instituciones responsables de la lucha anticorrupción o a las encargadas de supervisar la rendición de cuentas del Ejecutivo (auditor general, Public Accounts Committee del Parlamento), así como a las organizaciones de la sociedad civil que fomentan la participación y el escrutinio ciudadano sobre las cuestiones mineras. El campo más complejo de asistencia es el de la mejora de la gestión de las finanzas públicas, incluyendo la eficacia económica y social del gasto presupuestario. Los programas de apoyo presupuestario (entre un tercio y la mitad del total de la ayuda no reembolsable entre 2007 y 2013) han estado en Zambia acompañados de medidas de reforma de la gestión financiera pública y de apoyos técnicos en ese ámbito. Pero se ha constatado el impacto exiguo de esos programas. Las reformas planteadas, aunque indispensables, implican, en muchos aspectos, cambios en la gobernanza pública que no pueden ser sino paulatinos, paso a paso (De Kemp, Faust y Leiderer 2012). Conforman cambios que necesitan ser plenamente asumidos e «interiorizados» por los servicios públicos nacionales, incluso a nivel local.

Como en otros países africanos, la asistencia de China en el sector extractivo está conectada con sus inversiones en ese sector y

refleja bien un tipo de cooperación en el que se agregan inversiones industriales, la financiación y realización de trabajos importantes de infraestructura pública<sup>27</sup> y ayudas genuinas no reembolsables (asistencia técnica, formación, agricultura y sectores sociales). La creciente inversión minera china ha estado sobre todo sostenida por el grupo estatal China Non-Ferrous Metals Company (CNMC), ya implicado desde 1998 en la compra del lote minero Chambishi durante el proceso de privatización. A diferencia de la mayoría de las compañías mineras, las chinas adoptaron una posición relativamente acomodaticia frente a las reformas fiscales del Gobierno en 2008, mantuvieron su nivel de producción a pesar de la crisis transitoria de los precios del cobre y realizaron nuevas inversiones importantes en 2009 y 2010. Aparte del interés a más largo plazo de la inversión china, se ha interpretado que esa postura se debió también a las relaciones privilegiadas con la cúpula en el poder en la época del Gobierno MMD,<sup>28</sup> a la consecutiva tolerancia oficial en algunas áreas de regulación pública (condiciones laborales y de seguridad o medioambientales) y a la menor presión financiera que soportan esas compañías al financiarse fuera de los mercados internacionales (Haglund 2010).

En congruencia con las posiciones políticas ya evocadas, las relaciones del Gobierno del PF con las empresas mineras chinas han sido más tensas. En 2013 la Zambia Environmental Management Agency (ZEMA) suspendió la licencia de la filial local de CNMC para desarrollar una nueva mina, por la debilidad del proyecto en su vertiente medioambiental y social (reasantamiento de poblaciones afectadas). La misma filial de CNMC anunció en 2015 la suspensión de producción por falta de rentabilidad en una de sus principales minas (Luanshya), lo que provocó una inmediata reacción el Gobierno, con amenaza de retirada definitiva de la licencia minera.

Se puede considerar que la principal iniciativa de cooperación china en relación con la minería ha sido la creación de la primera zona económica multiservicios (MFEZ, Multifacility Economic Zone, según la reglamentación zambiana),<sup>29</sup> creada en 2006 en Chambishi, cerca de la mina de gestión china del mismo nombre, y extendida en 2009 a la capital, Lusaka. El promotor (CNMC) ha sido responsable de la inversión en la infraestructura de esas zonas. Estas últimas tienen el propósito de acoger a firmas (chinas y locales) que se dediquen al procesamiento o reciclaje del mineral (cobre o cobalto), así como al suministro de algunos productos y servicios a las compañías mineras. Aunque podría tratarse de una contribución interesante a la política de «contenido local», la lenta implantación efectiva de empresas, la vinculación predominante de estas con cadenas de suministro chinas y la dificultad de instalación de compañías zambianas (entre otras cosas, por una barrera de inversión mínima fijada en medio millón de dólares) han hecho que se cuestione el impacto real de la iniciativa sobre la economía local de esa iniciativa (Alves 2011).

27. No existe, sin embargo, en Zambia una vinculación directa entre inversión china en recursos extractivos y contrapartida en trabajos de infraestructuras públicas (el llamado «modelo angolano»). La inversión de empresas de otros países Brics en el sector minero zambiano es más reducida y de carácter privado: la multinacional india Vedanta explota una mina importante (Konkola) desde la privatización y la brasileña Vale ha puesto en producción una mina de cobre (Lubambe) desde 2012.
28. La controvertida concesión en 2009 de la licencia minera a una compañía privada china (Zhonghui International Mining Group) ha terminado provocando en 2015 la condena de cárcel por corrupción del que fue ministro de Minas del Gobierno del MMD en esa época, M. Mwale.
29. La denominación específica de la zona multiservicios es Zambia-China Economic & Trade Cooperation Zone (ZCCZ). China ha previsto desarrollar la misma iniciativa en otros países africanos: Mauricio, Egipto, Etiopía, Nigeria y Argelia.

## 4 Conclusiones

Como ocurre frecuentemente al contrastar empíricamente postulados teóricos, algunas de las tesis de la «maldición del recurso» pueden confirmarse en Zambia y otras bastante menos. En el plano político, Zambia ha permanecido bastante estable, en un marco de democracia electoral desde 1991. A pesar de las injerencias étnicas en los partidos políticos y en la competición electoral, no se han producido las consecuencias conflictivas graves que en otros países han sido atribuidas a la pugna por el control del recurso.

Se ha producido un crecimiento macroeconómico rápido en la época del *boom*, impulsado por el propio sector minero y por la construcción, pero ese proceso no ha reducido de forma significativa la elevada pobreza existente en Zambia ni ha diversificado su economía. Los síntomas de «enfermedad holandesa» han sido leves y esporádicos en lo que se refiere a la apreciación del tipo de cambio real, lo que se ha explicado por la abultada retención y expatriación de renta extractiva por parte de los inversores extranjeros. La volatilidad de los precios del cobre ha sido el factor económico exógeno más perturbador, aunque su efecto se ha visto agravado por la falta de una política interna de estabilización presupuestaria.

Como en otros países que han experimentado *booms* de recursos extractivos, el Estado zambiano ha tendido a vivir «por encima de sus medios». En tiempos de expansión de los ingresos públicos (primeros años setenta del pasado siglo y a partir de 2010-2011), los respectivos Gobiernos han seguido una pauta de fuerte aumento del gasto consuntivo y de las inversiones públicas. Estas últimas fueron escasamente eficientes en el primer período mencionado y están siendo problemáticas en el segundo, dadas las capacidades locales limitadas para gestionar (público) y ejecutar (privado) inversiones de fuerte envergadura.

Más que el mecanismo de acaparamiento de renta extractiva por la élite en el poder, existente en otros países, lo que se ha constatado en Zambia, al menos en los períodos de los presidentes Kaunda (1964-1991) y Sata (2011-2014), ha sido una forma de rentismo (*rent seeking*) que podría considerarse «social». La política pública de gasto ha estado destinada a favorecer a determinados sectores de la población con un propósito clientelar. La competencia política democrática instaurada desde 1991 ha acentuado esa propensión, con fines específicamente electorales. En el período más reciente de Gobierno del PF, la política seguida podría identificarse con lo que algunos han llamado «etnopolitismo», al tratar de responder al mismo tiempo a una base urbana desfavorecida y a una base rural con connotación étnica. El efecto más deplorable de esa política, dada la forma como se ha instrumentado (subsidios agrí-

colas y consumo urbano de efecto regresivo), ha sido su irrelevante impacto sobre la pobreza, concentrada en Zambia en el medio rural.

La repercusión de esa gestión pública de corte populista ha quedado reforzada por la debilidad de los contrapesos institucionales sobre el Ejecutivo. Se trata de una faceta primordial de un problema más global: la fuerza y capacidad insuficientes de las instituciones y servicios públicos del país. No es, sin embargo, el recurso extractivo el que ha provocado un deterioro en esos ámbitos, como sostienen algunas tesis de la «maldición». Según los varios indicadores internacionales de gobernanza, se ha constatado, por el contrario, una tendencia gradual de mejora en los últimos quince años, incluso en otra vertiente fundamental del problema: la integridad pública. Zambia es una democracia joven, en la que la calidad y solidez institucional necesitarán tiempo y cambios paulatinos. Hace falta un proceso interactivo en el que la capacidad institucional y el empleo eficaz del recurso extractivo progresen de forma conjunta y se apoyen mutuamente, partiendo de lo que algunos autores han llamado *good enough governance* (Grindle 2004), es decir, requisitos básicos para que tal proceso pueda articularse.

En el plano más «técnico», la fuerza de las instituciones y servicios públicos necesita recursos (humanos, materiales o tecnológicos) que no están disponibles al nivel adecuado en países poco desarrollados como Zambia. Ese déficit tiene repercusiones en todas las áreas de la gestión estatal, incluyendo los programas de inversiones (infraestructuras de transporte o energía) que forman parte de las principales prioridades políticas actuales. El efecto potencial de esas inversiones, que facilita actividades productivas y comerciales en una senda de diversificación, puede quedar aminorado por una gestión y ejecución deficientes y por una dependencia de recursos empresariales externos que alcanza en Zambia proporciones muy elevadas.

Pero, en el reto de encauzar en África los recursos extractivos hacia el desarrollo, hay responsabilidades compartidas. Está, en primer lugar, la que se viene evocando por parte de los Gobiernos y políticas de los países productores. Pero la comunidad internacional tiene sus propias responsabilidades. La intervención de algunas agencias de cooperación y financiación internacional ha sido muy cuestionable en Zambia, en particular durante el proceso de privatización minera. Tendrían que evitar erigirse en prescriptores, a menudo volubles, de vías que se deberían seguir y ajustar sus apoyos a ámbitos en los que pueden realmente aportar un valor añadido. En el campo crítico del apoyo a la gestión financiera pública, deberían trabajar en torno a un proceso que solo podrá tener efectos a medio plazo.

Pero, más allá de la ayuda, está la contribución que la comunidad internacional tendría que hacer en otros ámbitos que repercuten en los beneficios efectivos que Zambia y otros países en desarrollo obtienen de sus recursos extractivos. Se trata, por ejemplo,

de la acción contra la evasión fiscal de las multinacionales (proceso BEPS de la OCDE), de la facilitación de las políticas de «contenido local» de esos países (derogación de los MIC de la OCM) o de exigencias legales de transparencia más amplias y estrictas que las derivadas de la iniciativa ITIE. En el marco interafricano, es de evidente interés la aplicación de los acuerdos regionales (SADC o Ecowas) que promueven la armonización de las políticas y legislaciones extractivas de sus países miembros.

Aunque criticado en varios aspectos (ayuda vinculada, falta de respeto de normas laborales o medioambientales, etc.), el posicionamiento de cooperación chino, como el de otros Brics (India), tiene el mérito de cubrir en Zambia el *gap* de capacidad empresarial local para realizar inversiones públicas estratégicas. El efecto de esa implicación podría ser mejorado con financiaciones más concesionales que eviten una nueva acumulación de deuda externa del país, así como haciendo que las empresas zambianas se integren más en los procesos de inversión y producción de las compañías asiáticas, de forma que se beneficiaran de una real transferencia tecnológica.

## 5 Bibliografía

- AFRICAN UNION (2009). Africa Mining Vision.
- ALVES AC (2011). The Zambia-China Cooperation Zone at a Crossroads: What Now? Policy Briefing 41. China in Africa Project. South African Institute of International Affairs (SAIIA).
- BLOOM D, SACHS JD (1998). Geography, Demography, and Economic Growth in Africa. *Brookings Papers on Economic Activity* 2(1998):207-295.
- BRUNNSCHWEILER CN (2008). Cursing the blessings? Natural resource abundance, institutions, and economic growth. *World Development* 36(3):399-419.
- CAMPBELL B (ed.) (2003). Factoring in Governance is not enough. *Mining Codes in Africa, Policy Reform and Corporate Responsibility*. Minerals & Energy, Raw Materials Report, vol. 18 3, septiembre.
- CAMPOS A, CARRILLO M (eds.) (2008). El precio oculto de la tierra. Madrid: Icaria.
- CHEESEMAN N, LARMER M (2015). Ethnopoliticism in Africa: opposition mobilization in diverse and unequal societies. *Democratization*, vol. 22 1:22-50.
- COLLIER P. (2007). Laws and Codes for the «Resource Curse». Oxford University, septiembre de 2007.
- COLLIER P (2014). Zambia: a time for big opportunities and tough decisions. En: C Adam, P Collier y M Gondwe (eds.). *Zambia: Building Prosperity from Resource Wealth*. Oxford University Press, pp. 15-29.
- COLLIER P, CHAUVET L (2009). Elections and Economic Policy in Developing Countries. *Economic Policy*, vol. 24 59:509-550.
- COLLIER P, GUNNING JW (1999). Why Has Africa Grown Slowly? *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 13 3:3-22.
- COLLIER P, VAN DER PLOEG F, VENABLES AJ (2009). Managing Resource Revenues in Developing Countries. *OxCarre Research Paper* 22.
- CONRAD R (2012). Zambia's Mineral Fiscal Regime. International Growth Centre. Working Paper 12/0653, septiembre.
- CORDEN WM, NEARY JP (1982). Booming Sector and de-Industrialization in a Small Open Economy. *The Economic Journal*, vol. 92 368:825-848.
- CSO (CENTRAL STATISTICAL OFFICE) (2013). 2012 Zambia Labour Force Survey Report.

- CSO (CENTRAL STATISTICAL OFFICE ZAMBIA) (2016). Living Conditions Monitoring Survey 2015.
- DE KEMP A, FAUST J, LEIDERER S (2012). Between High Expectations and Reality: An Evaluation of Budget Support in Zambia (2005-2010). Swedish International Development Cooperation Agency (AIDS).
- DUNNING T (2008). Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes. Nueva York: Cambridge University Press.
- ELLIS K, SINGH R, MUSONDA C (2010). Assessing the Economic Impact of Competition: Findings from Zambia. Londres: Overseas Development Institute.
- GARCÍA-LUENGOS J (2014). La explotación de los recursos naturales en África subsahariana y las industrias extractivas. Redes.
- GELB A *et al.* (1988). Oil Windfalls: Blessing or Curse? Nueva York: Oxford University Press for the World Bank.
- GELB A, GRASMANN S (2009). Déjouer la malédiction pétrolière. Afrique contemporaine 229(1).
- GONDWE M, PAMU EM (2014). Growth strategies for Zambia: harnessing natural resources wealth for sustainable growth Mulenga. En: C Adam, P Collier y M Gondwe (eds.). Zambia: Building Prosperity from Resource Wealth. Oxford University Press, pp. 3-14.
- GOVERNMENT OF ZAMBIA (s. f.). Budget addresses 2008-2015.
- GOVERNMENT OF ZAMBIA (2014). Revised Sixth National Development Plan 2013-2016.
- GRINDLE, M (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. Governance: An International Journal of Policy and Administration 17(4):525-548.
- HAGLUND D (2010). Policy effectiveness and China's investment in the Zambian mining sector. Policy Briefing 19. China in Africa Project. South African Institute of International Affairs (SAIIA).
- HUMPHREYS M, SACHS J, STIGLITZ JE (eds.) (2007). Escaping the Resource Curse. Nueva York: Columbia University Press.
- HOOPER R *et al.* (2008). Evaluation of DFID country programmes: Zambia. DFID Evaluation Report EV689.
- IMF (INTERNATIONAL MONETARY FUND) (2011). Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency.
- IMF (INTERNATIONAL MONETARY FUND) (2012). Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation.
- IMF (INTERNATIONAL MONETARY FUND) (2014). Revenue Administration: Administering Revenues from Natural Resources – A Short Primer.
- INTERNATIONAL ORGANIZING COMMITTEE FOR THE WORLD MINING CONGRESSES (2014). World Mining Data.
- KARL TL (1997). The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro States. Berkeley: University of California Press.
- MASON NM, JAYNE TS, MOFYA-MUKUKA R (2013). Zambia's input subsidy programs. Agricultural Economics 44(2013):613-628.
- NATURAL RESOURCES GOVERNANCE INSTITUTE (2009). Carta de los Recursos Naturales.
- OCDE (2012). International Drivers of Corruption: A Tool for Analysis.
- OCDE (2014). Report to G20 Development Working Group on the Impact of BEPS in Low Income Countries.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). Informe IDH 2015.
- ROSS ML (1999). The political economy of the resource curse. World Politics 51(2):297-322.
- SACHS JD, WARNER AM (1995). Natural resource abundance and economic growth. NBER Working Papers 5398.
- SÁNCHEZ-ALBAVERA F, ORTIZ G, MOUSSA N (1998). Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa. Cepal, octubre.
- SARDANIS A (2003). Another Side of the Coin. Northern Rhodesia's Final Years and Zambia's Nationhood. Londres: IB Tauris.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL-CHR. MICHELSEN INSTITUTE, U4 EXPERT ANSWER (2014). Zambia: Overview of Corruption and Anti-corruption.

- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ZAMBIA (2012). Contribution to the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption (UNCAC), 5 de junio.
- UNIÓN AFRICANA (2009). African Mining Vision.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (2007). Elimination of Trims: The Experience of Selected Developing Countries.
- VAN DER PLOEG F, POELHEKKE F (2008). Volatility and the Natural Resource Curse. OxCarre Research Paper 2008-03.
- WORLD BANK (1992). Strategy for Africa Mining. WB Technical Paper no 182, agosto.
- WORLD BANK (1996). A Mining Strategy for Latin America and the Caribbean. WB Technical Paper no 345, diciembre.
- ZAMBIA EXTRACTIVE INDUSTRIES TRANSPARENCY INITIATIVE (ZEITI) (2014). Reconciliation report for the year 2013, diciembre. Auditor: Moore & Stephens.
- ZAMBIA INSTITUTE FOR POLICY ANALYSIS AND RESEARCH-ZIPAR (2014). Optimizing study for core road network planning to link Zambia. Working Paper 19, febrero.